

地方初级公务员任职培训系列教材

《地方初级公务员任职培训系列教材》编辑委员会 编
中 国 人 事 出 版 社

初级公务员领导知识

吴建华 钱学平等 编著

读 本

中
国
人
事
出
版
社

地方初级公务员任职培训系列教材

初级公务员领导知识读本

吴建华 钱学平等 编著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

初级公务员领导知识读本/吴建华等编著. —北京:中国人事出版社, 2001

地方初级公务员任职培训系列教材

ISBN 7-80139-749-5

I. 初...

II. 吴...

III. 领导学—公务员—教材

IV. C933

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 058060 号

中国人事出版社出版发行

(100101 北京市朝阳区育慧里 5 号)

新华书店 经销

河北衡水冀峰印刷股份有限公司印刷

*

2001 年 9 月第一版 2001 年 9 月第一次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 7

字数: 170.1 千 印数: 1—3000 册

定价: 12.00 元

序

侯福兴

经过多年的探索与实践,我国的公务员制度已经确立并不断完善。我国已具备一支体系完整、素质较高的公务员队伍,他们是建设有中国特色社会主义事业,建立社会主义市场经济体系和处理国家事务、推动社会进步的中坚力量,发挥着重要作用。

初级公务员是公务员队伍中人数众多、社会接触面广泛的群体,达340余万人。初级公务员的任职培训是国家公务员培训的一个重要组成部分。初级公务员在我国具有如下特点:队伍庞大,约占我国公务员总数的29%,是我国公务员队伍的主体;分布广泛,初级公务员的工作内容十分丰富,各级、各类政府机构的各项工作最终都必须通过初级公务员来落实;承上启下,在我国,广大初级公务员由于位处基层,是上情下达、下情上报的信息通道,因而处于承上启下的重要位置,是行政功能网络的基点。

为适应初级公务员任职培训的形势,满足各地人事厅(局)、行处学院开展初级公务员任职培训的需求,《初级公务员任职培训系列教材》编辑委员会和人事部所属中国人事出版社共同编写了这套《地方初级公务员任职培训系列教材》,包括《初级公务员领导知识读本》、《依法行政知识读本》、《现代行政管理知识读本》、《实用文写作知识读本》、《普通话知识读本》和《怎样当好乡镇长》等六种适合初级公务员任职培训要求的教材。这是一次积极有益的尝试。

这套教材体现了以下特点：

一，达到了一定的理论深度，具有较强的科学性。教材不仅体现了时代特征和中国特色，对初级公务员任职必须掌握的基本理论和基本知识，作了准确的概括和阐述，体系结构合理，基本观点鲜明，阐述简明扼要，文字表达流畅。

二，贴近初级公务员的工作实际，具有较强的针对性。教材不仅把初级公务员的实践经验上升到理性的高度加以科学概括，努力提示初级公务员工作的规律性，而且对初级公务员在工作中遇到的问题，从理论和实践的结合上作出有说服力的分析。

三，实现了理论观点和案例教学的有机结合，具有较强的实用性。教材不仅阐明了基本理论观点，而且围绕重点内容穿插适当案例，并加以简要分析，提出解决问题的原则和思路，使教学生动、实在，使学员学得活，领会快，效果好。

希望这套教材能够有助于初级公务员进一步提高政治理论和业务知识水平，提高实际工作的能力，更好地适应新形势、新任务、新职位的要求，开创人事工作的新局面。

二〇〇一年八月

目 录

第一章 初级公务员的角色界定	(1)
第一节 初级公务员的概念分析.....	(1)
第二节 初级公务员的地位和基本职能.....	(6)
第三节 初级公务员工作的基本特点	(15)
第四节 现代社会对初级公务员的要求	(24)
第二章 初级公务员任职所必备的基本素质	(30)
第一节 信念的坚定性	(30)
第二节 宗旨的实践性	(33)
第三节 行为的规范性	(37)
第四节 律己的自觉性	(41)
第五节 智能的适应性	(45)
第三章 初级公务员任职后的领导意识	(50)
第一节 加强工作中的原则性	(50)
第二节 加强工作中的系统性	(55)
第三节 加强工作中的预见性	(59)
第四节 加强工作中的创造性	(64)
第四章 初级公务员在行政决策中的作用	(69)
第一节 行政决策的辅助性	(70)
第二节 行政决策的中介性	(77)
第三节 行政决策的执行性	(82)

第五章 初级公务员协调人际关系的艺术	(86)
第一节 上行关系的协调艺术	(86)
第二节 平行关系的协调艺术	(97)
第三节 下行关系的协调艺术	(101)
第六章 初级公务员的组织管理方略	(115)
第一节 组织管理的含义和原则	(115)
第二节 组织管理的内容和要领	(118)
第三节 组织管理的方法和艺术	(124)
第七章 初级公务员创新思维及运用	(129)
第一节 创新思维的含义和特点	(129)
第二节 创新思维的动力和基本形式	(135)
第三节 创新思维在行政管理中的运用	(143)
第八章 初级公务员的调查研究	(152)
第一节 调查研究的含义和作用	(152)
第二节 调查研究的原则和方法	(159)
第三节 调查资料的研究和报告撰写	(168)
第九章 初级公务员的工作方法	(175)
第一节 重视工作方法的研究和应用	(175)
第二节 基本的工作方法	(178)
第三节 具体的工作方法	(184)
第十章 初级公务员的工作效能	(199)
第一节 工作效能的内容	(199)
第二节 工作效能的考评	(200)
第三节 工作效能的提高	(204)
后记	(215)

第一章 初级公务员的角色界定

江泽民同志在党的十五大报告中指出:要“深化人事制度改革,引入竞争激励机制,完善公务员制度,建设一支高素质的专业化国家行政管理干部队伍。”而在我国的国家行政体系中,科级以下的初级公务员面广量大,人数众多(约占我国国家公务员总数的92%),是我国国家公务员队伍的主体。他们是做好各项工作的基础力量,直接面对广大人民群众,处理各类事务,担负着把党和政府的路线、方针、政策和法律、法规贯彻落实到群众中去的重要责任。因此,是否拥有一支高素质的、德才兼备的初级公务员队伍,是关系到党和政府的形象和权威、现代化建设事业兴衰成败的大问题,是我们在建立和完善国家公务员制度的实践中必须不断探索的课题。

第一节 初级公务员的概念分析

本书所说的初级公务员,是指在我国政府机构中,定位在“科级”及其以下职位上的、担任该级别各种领导及非领导职务的角色群体。根据我国国家公务员的职位分类体系,通常可将公务员划分为高、中、初级三个类别,其中副部(省)长以上(含,下同)为高级公务员,对应级别为1~5级;正司(厅、局)长以下,副处(县)长以上为中级公务员,对应级别为5~11级;正科(乡、镇)长、主任科员以下为初级公务员,对应级别为9~15级(参见表1-1)。其中,初级公务员对应的职务主要有:科级正职(科长)、乡级正职(乡、镇长)、县(市、区)部门正职(局长、委办主任)、主任科员、科级副职(副科长)、乡级副职(副乡长、副镇长)、县(市、区)部门副职

(副局长、委办副主任)、副主任科员、科员及办事员。

表 1-1 中国国家公务员职位分类体系

级别	职 务									
1	总理									
2		副国务委员								
3		国务院	部省							
4			长	副	副					
5			部长	副部长	司长、局长					
6					副司长、副局长					
7					处长					
8					科长	副科长				
9					处长	副处长	科长	主任科员	副主任科员	科 员 办 事 员
10						处长	科长	主任科员	副主任科员	
11							科长	主任科员	副主任科员	
12								科长	主任科员	
13									科长	
14										
15										

根据以上分析,我们可以看到,“初级公务员”并非是指某一个特定的职位,而是一个职位群,属于职位分类理论中职等的范畴。在职位分类理论中,所谓职等,是指工作性质不同,而其难易程度、责任轻重、所需资格条件相同或充分相似的职位的组合;而工作性质相同(相似),但难易程度、责任轻重、所需资格条件不同的职位

的集合称之为职系(参见表1-2)。根据这一理论,我们将我国各级政府科级正副职(包括乡、镇正副职)、科员、办事员这类工作性质虽然不同,但与中高级公务员相比其工作难易和繁简程度、责任、所需资格条件相互更为接近的公务员群体称之为初级公务员。本书的论述也将围绕此而展开。

表 1-2 职位、职级、职等、职系的关系

15			○
14			○○
13		○	○○○
12		○○	○○○○
11		○○○	
10		○○○○	
9	○	○○○○○	
8	○○	○○○○○○	
7	○○○	○○○○○○○	
6	○○○○		
5	○○○○○		
4	○○○○○○		
3	○○○○○○○		
2	○○○○○○○○		
1	○○○○○○○○○		
职等	职系 A	职系 B	职系 C

注:○—职位;□—职级。

对公务员划分职位等级,是对公务员进行有序合理管理的需要,是公务员制度的重要内容。这也是古今中外官员人事制度的一个共同特点。考察我国古代的官僚体制,以清朝为例,清政府将官员分为九品正从十八阶,不列于九品的,叫做不入流,附于从九品之后(参见表1-3)。这种按照官阶、级别(中国古代文官制度中称之为“品”)高低划分官员(公职人员)类别的人事分类方法称之为品位分类。我国推行国家公务员制度之前的干部人事制度也采用了这种方法。而按照工作性质、责任轻重、难易程度、所需资格条件等四个因素,把所有职位划分为不同的类别和等级,为人事管理提供依据的人事分类方法就称之为职位分类。但实际上,我国国家公务员分类制度也融合了不少品位分类的方法,如重视公务员任职的通用资格条件、重视公务员的交流、重视公务员的纵向职责区分、重视公务员的分级及在工资报酬上重视职务、级别、学历、年功条件等,都有明显的品位分类特色。这种职位分类和品位分类的有机结合,既体现了一种对我国古代及建国后干部人事制度的历史传统的继承,又有所创新,体现了当今人事分类制度的发展趋势。

表 1-3 清朝官阶体系

品级	阶次	文 阶	文 官 官 职	武 阶	武 官 官 职
正一	1	光禄大夫	大学士、军机大臣、对大臣荣誉加衔的太师等	建威将军	领侍卫内大臣
从一	2	荣禄大夫	各部总理部务、尚书、总督、督察院督御史等	振威将军	将军、督统、提督
正二	3	资政大夫	各部左右侍郎、内务府总管大臣	武显将军	副督统、总兵
从二	4	通奉大夫	各省巡抚、内阁学士、翰林院学士、布政史	武功将军	副将
正三	5	通议大夫	督察院副督御史、通政司通政史、大理寺卿等	武义都尉	参将
从三	6	中议大夫	大理寺少卿、光禄寺卿、太仆寺卿、盐运史	武翼都尉	游击
正四	7	中宪大夫	通政司副史、鸿胪寺卿、太常寺卿、各省道员等	昭武都尉	都司
从四	8	朝议大夫	国子监祭酒、内阁侍读学士、各省知府等	宣武都尉	城门领
正五	9	奉政大夫	光禄寺少卿、各府同知、直隶州知州等	武德骑尉	守备
从五	10	奉直大夫	鸿胪寺少卿、各道监察御史、各省知州等	武德佐骑尉	守御所千总
正六	11	承德郎	国子监司业、京府及各省通判、京县知县等	武略骑尉	门千总、营千总
从六	12	儒林郎	治中、经历、光禄寺署正、直隶州州同、州同等	武略佐骑尉	部千总
正七	13	文林郎	翰林院编修、各部院七品笔帖式、各地知县等	武信骑尉	盛京游牧都尉
从七	14	征仕郎	翰林院检讨、中书科中书、直隶州判、州判通判等	武信佐骑尉	盛京游牧副尉
正八	15	修职郎	各部院八品笔帖式、外府经历、外县县丞等	奋武校尉	外委千总
从八	16	修职佐郎	翰林院典簿、州府县的训导、主簿、吏月	奋武佐校尉	委署骑尉
正九	17	登仕郎	翰林院待诏、司狱、巡检	修武校尉	额外外委
从九	18	登仕佐郎	(略)	修武佐校尉	(略)

在世界各国的公务员(文官)制度中,许多国家也根据职位分类或品位分类方法将公务员划分为不同的类别和等级。其中以美

国最为典型,1949年美国国会通过的新《职位分类法》,将联邦政府公务员中的一般行政职位从高到低划分为18职等,其中1-12职等的职业文官为低级文官,而13职等以上可被称为管理者的人中对制定政策起作用的称之为高级职业文官(16-18职等)。1968年富尔顿改革后的英国文官分类制度中,以综合类行政组的官员为例,从高到低依次分为10个等级:副司长、高级主任、主任、高级执行官、高级执行官A、高等执醒官、行政实习官、执行官、办事员和助理办事员。法国的文官则以其教育水平及其所担任的职务和要完成的任务为依据,从高到低分为ABCD四类;德国的文官分类则类似于法国,按品位分类法由高到低分为行政级文官、执行级文官、事务级文官和基本文官四个类别。由此可见,在各个国家中,初级(低级)公务员都构成了其公务员队伍中的重要部分,承担着相当重要的职责,这就需要我们进一步分析初级公务员在国家行政体系中的地位及其职能,以明确作为一名初级公务员的角色定位。

第二节 初级公务员的地位和基本职能

一、初级公务员的地位

初级公务员的地位是指其在我国国家行政体系(各级人民政府)中所处的位置。通过我国各级政府机构示意图(图1-1~图1-4),我们可以很清楚地看到,初级公务员在我国省级以上政府机构中,除少部分担任基层科室领导职务外,主要担任基层的非领导职务;但在市(地)级以下的政府机构中,初级公务员中的科级职务还承担着市(地)级政府科室领导、县属职能部门领导和乡(镇)领导的职能。具体地说,各类初级公务员中的领导职务有:科长、乡(镇)长、副科长、副乡(镇)长、县(市、区)属职能部门正职、副职(如××市××区劳动人事局局长、副局长);非领导职务有:主任科

员、副主任科员、科员、办事员。当然,从宏观层次上看,初级公务员整体上居于我国国家行政体系的尾端,这从我国国家公务员职位分类体系中也可清楚地看到。

那么,初级公务员作为处在我国国家行政体系的末端和基层位置上的特征和作用究竟体现在哪些方面呢?

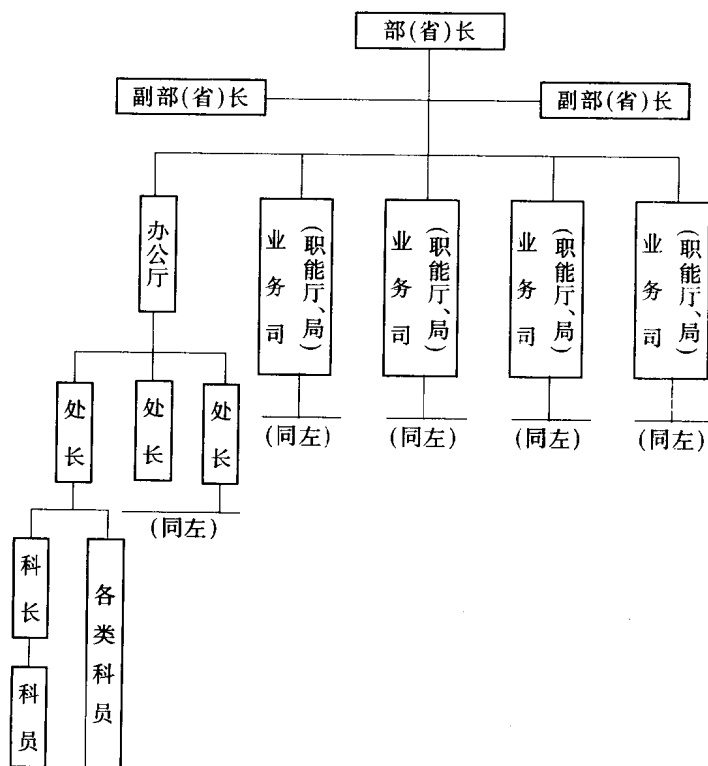


图 1-1 省部级政府机构设置与职位关系

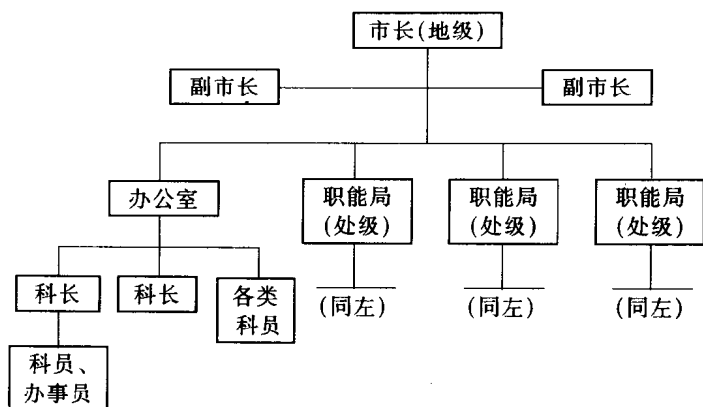


图 1-2 市(地)级政府机构设置与职位

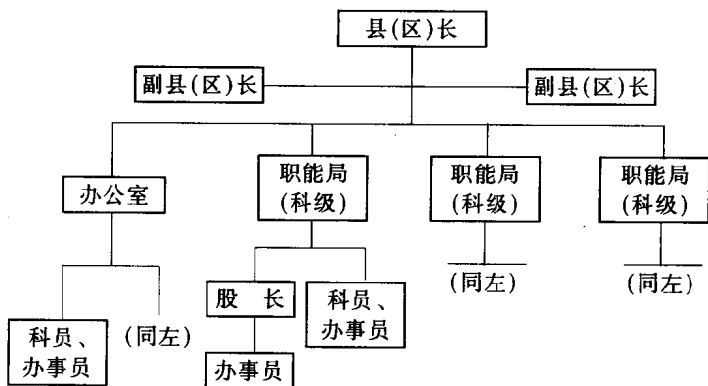


图 1-3 县级政府机构设置与职位

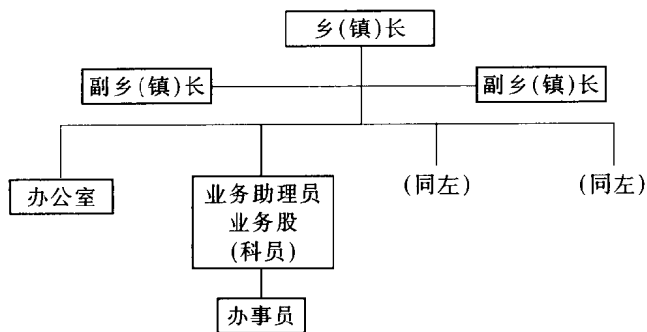


图 1-4 乡(镇)政府机构设置与职位

(一) 队伍庞大

在整个行政体系中,初级公务员队伍庞大、人数众多,构成了整个国家行政体系的基础和主体,是国家公务员队伍的最主要部分。这是世界各国的普遍现象。初级公务员之所以是一支如此庞大的队伍,是由行政体系的职能分布和机构设置决定的。与中高级公务员相比,初级公务员,尤其是数量占主体的担任非领导职务的初级公务员主要担负着大量的非决策性的业务性工作,而这些工作与中高级公务员所承担的以决策性、指挥性工作为主的职能相比,更具有经常性(可以说是每一个工作日都在进行)、繁复性。因为离开了大量的前期准备、中期实施、控制及后期的反馈等一系列工作,任何一项决策目标的实现都是无法想象的,这就需要有数量众多的初级公务人员来操作。

(二) 角色多重

所谓角色多重,首先,从初级公务员的涵义来看,初级公务员可分为领导职务和非领导职务,而领导职务中既有承担各级政府机关中职能部门中层、基层领导职务的正副科长、正副局长(县级政府职能部门),也有承担国家基层政府领导职务的正副乡、镇长;

非领导职务中,根据工作难易、责任轻重、所需资历和学识等又可分为主任科员、副主任科员及科员、办事员。

其次,从各种职务本身在行政体系中发挥的作用来看,也是多重的。相对于所在单位的上级领导来说,科长是执行者、参谋和助手;相对于下级业务对口单位,科长又是业务指导者,如市(地)级政府人事局录用调配科长与县级政府劳动人事局对口股长的关系;而相对于本科室的所属人员,科长则又在一定程度上扮演着领导者、管理者和决策者的角色。此外,还有服务部门的科长则既是管理者又是服务者。

(三) 分布广泛

从工作职责上看,初级公务员的工作内容面广量大,各级各类政府机构的各项工作最终都必须通过初级公务员来落实,他们是国家整体行政功能的一个极其重要的组成部分。如果这部分的功能发挥不好,不仅将影响某一方面业务系统的正常运转,还可能迅速导致国家或地区行政功能发生障碍。

(四) 承上启下

在我国,广大初级公务员由于位处基层,因而是中高级行政机关领导与群众联系的桥梁和纽带,是上情下达、下情上报的信息通道,是上级决策的执行者,是上级领导开展工作、做好工作的主要依靠力量,因而处于承上启下、沟通内外的重要位置,是行政功能网络的基点和“神经元”。同时,由于初级公务员角色的多重性,其功能的发挥也绝非只起那种沟通、传递的作用,主要还起着执行、控制、协调、反馈等重要的能动作用。党和政府的决议、政策、法规等最终均需经过逐级部署及广大初级公务员的贯彻执行;基层社会情况也只有通过广大初级公务员的及时收集整理,层层上报,如实反映,才能为上级提供科学决策的依据。初级公务员所处职能部门间的横向沟通、协作也受到公务员本身角色功能发挥程度的影响。在乡镇一级政府,乡镇领导还担负着领导和组织当地人民